

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

POLITICA DE COMPETENCIA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS REGIONALES

JOSÉ TAVARES DE ARAUJO JR.
OEA (*)

¿QUÉ ES POLÍTICA DE COMPETENCIA?

EL OBJETIVO DE LAS LEYES DE COMPETENCIA ES PROMOVER LA ASIGNACIÓN EFICIENTE DE LOS RECURSOS, MAXIMIZANDO EL BIENESTAR NACIONAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. A TAL FIN, ESTAS LEYES PROHIBEN EL ABUSO DE POSICIONES DOMINANTES E IMPIDEN ACUERDOS ENTRE FIRMAS QUE RESTRINJAN LA COMPETENCIA.

LAS LEYES DE COMPETENCIA SON PARTE A SU VEZ DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA (PC), I.E. EL CONJUNTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A AUMENTAR LA "CONTESTABILIDAD" DE LOS MERCADOS. LA PC DISCIPLINA TAMBIÉN LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES, MIENTRAS QUE LAS LEYES DE COMPETENCIA ATAÑEN SÓLO AL COMPORTAMIENTO DE LAS FIRMAS.

LA APERTURA ES UN INSTRUMENTO EFECTIVO DE PC YA QUE SE ORIENTA A MEJORAR LA EFICIENCIA DEL MERCADO. SIN EMBARGO, LAS POLÍTICAS COMERCIALES IMPACTAN SOBRE EL INGRESO NACIONAL, FAVORECIENDO A CIERTAS INDUSTRIAS, FACTORES DE PRODUCCIÓN O ACTIVIDADES POR SOBRE OTRAS. ESTO TIENDE A AUMENTAR LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO Y RESTRINGIR LA COMPETENCIA. MÁS AÚN, SI LO QUE SE PERSIGUE ES UNA POLÍTICA COMERCIAL ACTIVA, LAS AUTORIDADES DEBEN SER SENSIBLES A SUS IMPACTOS ANTI-COMPETITIVOS, PUES LAS POLÍTICAS DE COMERCIO SE ORIENTAN A COMPETIDORES ESPECÍFICOS.

IMPORTANCIA DE LA PC EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

En la era post Ronda Uruguay, la PC se ha vuelto un elemento clave de los acuerdos comerciales. Tres factores explican esta situación:

1. Las fusiones y adquisiciones se han tornado en el modo dominante de IED. Se ha creado así una gran demanda de reglas predecibles, que no socaven la confianza de potenciales inversores y, a la vez, fortalezcan los mecanismos de protección del interés público.

2. Las barreras de acceso al mercado doméstico facilitan la acción de carteles internacionales y distorsionan el flujo comercial al interior de un acuerdo regional. Para remover esas barreras se necesita el esfuerzo conjunto de las agencias de PC, que promueva condiciones equitativas de competencia en la región. Aún más importante, se requiere alcanzar un conjunto coherente de políticas públicas para sostener el proceso de integración económica.

3. Los oligopolios suelen reaccionar en contra de la liberalización, adoptando comportamientos de connivencia y *rent seeking* –que buscan obtener ganancias en el corto plazo- y otras conductas anticompetitivas que pueden anular los beneficios del mercado ampliado.

Para armonizar las condiciones de competencia en un área de libre comercio, los gobiernos deben desarrollar criterios convergentes sobre diversas cuestiones. La armonización de reglas de competencia –en contraste con otros tópicos de la agenda de integración como aranceles y subsidios- no se logra negociando concesiones. Es esencial la cooperación entre agencias nacionales de PC para el cumplimiento de sus respectivas leyes locales. La parte central de este proceso es alcanzada unilateralmente, cuando la autoridad de PC está preparada para actuar en la economía como regulador de última instancia.

En casi todos los países de la región, el debate sobre la reforma regulatoria es incipiente, pero sus resultados seguramente delimitarán la efectividad de las leyes de competencia nacionales.

El proceso de reforma económica inauguró un período de transición donde las antiguas reglas ya han sido abolidas y las nuevas aún no han sido puestas en práctica. Esto crea un ambiente ideal para las actividades del tipo *rent-seeking*.

En ausencia de reglas efectivas de competencia, este tipo de actividades (fusiones, adquisiciones, oligopolios) genera continuas disputas comerciales entorpeciendo el proceso de in-

tegración. Esto plantea la necesidad de iniciar una revisión de los criterios para medir los mercados relevantes, las barreras de acceso, los estándares de productividad y el poder de mercado.

LA PC EN LOS ACUERDOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

MERCOSUR

Los países del Mercosur firmaron en diciembre de 1997 un protocolo con las líneas generales a seguir. Siguiendo la filosofía general del acuerdo, el protocolo no crea organismos supranacionales, y la eficiencia de las disciplinas regionales se basan en el fortalecimiento del poder de las agencias nacionales.

Los objetivos del protocolo son:

- proveer mecanismos de control de las prácticas anticompetitivas de las firmas;
- armonizar las leyes nacionales para asegurar condiciones similares de competencia e independencia entre las empresas en cuanto a la fijación de precios y otras variables;
- proveer una agenda para controlar las políticas públicas que distorsionan las condiciones de competencia y afectan el comercio entre los países miembros.

El protocolo lidia con la interferencia tanto de firmas como del gobierno mismo en el proceso de competencia. Como existe poca experiencia en el Mercosur en el uso de la ley de competencia, el protocolo identifica las prácticas en cuestión y provee los instrumentos para resolverlas.

La implementación del protocolo implica que: todos los miembros deben tener una agencia autónoma de competencia; las leyes nacionales deben cubrir toda la actividad económica; y la agencia debe tener suficiente fortaleza para desafiar las políticas públicas de ser necesario.

Mientras los miembros se abocan a discutir una visión común de la interacción entre la PC y otras acciones gubernamentales, pueden iniciar un efectivo programa de PC regional basado en:

- la consolidación de las agencias nacionales;
- el establecimiento de rutinas operacionales transparentes, como publicaciones periódicas y guías de orientación al sector privado.

Actualmente la coordinación entre los miembros se encuentra obstaculizada porque ningún país cuenta con tribunales encargados del tema.

NAFTA

La aproximación a la PC se encuentra desarrollada brevemente en el Artículo 15 del Acuerdo, donde se plantean los lineamientos generales que reducen la incertidumbre para la inversión. Los mismos proveen una serie de reglas transparentes que informan al sector privado sobre los instrumentos de control del gobierno. El criterio de control más importante consiste en la verificación de que las firmas fusionadas no tengan poder en el mercado para realizar un incremento de precios significativo y permanente.

La tendencia a la concentración de mercado que sigue al proceso de integración económica es el problema más común de PC creado por los acuerdos comerciales. La convergencia de los lineamientos nacionales significa que, aún sin mecanismos regionales, el NAFTA está ya preparado para enfrentar este problema. En este sentido, desde la perspectiva de la PC en la región, es relevante la existencia de mecanismos efectivos para proteger el interés público, y no el tamaño y propiedad de las firmas o la estructura industrial.

Las negociaciones del NAFTA han tenido una marcada influencia en la reciente modernización de las instituciones mexicanas de PC. La Comisión Federal de Competencia, agencia autónoma creada en 1992, ha reemplazado a la antigua e inoperante ley de 1934. Sin embargo, el Artículo 15 del Acuerdo señala que no habrá una PC en la región mientras la agencia de México no alcance el nivel de capacidad de *enforcement* que detentan sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá.

COMUNIDAD ANDINA

Establecida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en 1991, la Decisión 285 es el primer esfuerzo de aproximación al tema de la PC a nivel subregional en América Latina. La Decisión fija reglas comunes para prevenir o corregir distorsiones resultantes de prácticas anti-competitivas. Sus disposiciones substanciales y mecanismos de cumplimiento siguen el modelo de la Unión Europea. Por ende, los principios de supranacionalidad son aplicados por los cuerpos de la Comunidad que gobiernan el sistema.

Sin embargo, la Decisión es de aplicación limitada ya que sólo atañe a las prácticas restrictivas que afectan a más de un país de la subregión. Por el contrario, si las implicaciones de una práctica no son extraterritoriales se aplica la ley nacional.

Por ello, la Decisión es un ensayo parcial ya que no contempla las prácticas más importantes que afectan la competencia en mercados integrados: restricciones verticales y fusiones. Ac-

tualmente, éstas prácticas están contempladas por las agencias de PC nacionales, pero está pendiente la definición de la metodología a nivel regional.

ALCA

Dada la diversidad de enfoques imperantes, el rol de la PC en el ALCA será gradualmente definido por la superposición de los mismos. Se deberán contemplar al menos cuatro tipos distintos de interacción entre los países de la región:

- El fortalecimiento de las leyes nacionales y de las agencias nacionales de PC a través de una asistencia mutua regional, como en el caso de México y sus socios del Nafta.
- La inclusión de compromisos para la armonización de políticas pero sin crear instituciones supranacionales, como en el caso del Protocolo Mercosur.
- El prevalecimiento de la ley supranacional en casos de alcance regional, como se contempla en la Decisión 285 de la Comunidad Andina.
- El foco en la interacción de mecanismos específicos para lidiar con casos de repercusión internacional, como lo hace la Comunidad Andina.

ARMONIZACIÓN DE LEYES NACIONALES

El proceso de armonización de las leyes nacionales de competencia es una consecuencia natural de los procesos de integración regional. Dos casos de discriminación internacional, connivencia (*collusion*) y dumping, ilustran este fenómeno.

La connivencia ocurre entre competidores en el mercado local o entre competidores locales y extranjeros, con el fin de incrementar su poder fijando productos y precios o logrando acuerdos de repartición de mercados. Por ello, es necesario que los conceptos empleados en materia anti-monopólica sean armonizados para evitar abusos discriminatorios.

El dumping ocurre cuando se fijan precios en el mercado exportador por debajo de los del mercado local. Las firmas siguen esta práctica para penetrar en nuevos mercados y, una vez eliminada la competencia, subir precios bajo esquemas monopólicos.

Estas prácticas distorsionan sólo las condiciones de producción en el país importador, pero no en el mercado de la contraparte comercial donde las leyes de competencia sean aplicadas.

Conforme al Acuerdo de Antidumping de la Organización Mundial de Comercio (OMC) no se deben realizar acciones

de antidumping (AD) ante aumentos insignificantes de importaciones con discriminación de precios (dumping).

Ahora bien, los gobiernos interesados en reducir los efectos anticompetitivos del AD pueden introducir estándares *de minimis* mucho más altos que los requeridos por la OMC. La condición necesaria para hacer esto es que el exportador acusado de dumping tenga una participación de mercado significativa. Por ende, una condición necesaria para tomar medidas AD es que exista una posición dominante de una firma extranjera o de un grupo de firmas.

El AD debería reservarse para casos en que puede haber una práctica potencialmente perniciosa para la competencia, es decir, para casos con intención predatoria. En este sentido, la eliminación de las acusaciones de dumping entre los miembros de un área de libre comercio significa que han logrado armonizar una serie de medidas coherentes y de leyes razonables para la efectiva regulación de las condiciones de competencia.

PRIMEROS PASOS DE UNA ESTRATEGIA APROPIADA

La mejor estrategia para las autoridades es promover la transparencia del mercado como primer paso hacia el fortalecimiento de las reglas de competencia en el largo plazo. Es conveniente para ello un sistema de indicadores económicos que informe sobre las condiciones de competencia en el país. Este sistema debe incluir las industrias relevantes y describir su evolución en términos de tamaño, estructura, patrones de eficiencia, barreras de acceso y el poder de mercado que poseen las empresas de interés general.

Estos indicadores son útiles para dar respuesta a tres preguntas básicas que pueden definir las condiciones actuales de competencia, a saber:

1. ¿Se impone suficiente disciplina a las firmas establecidas -protegiendo el interés público- o se deja un espacio para prácticas desleales?
2. ¿Se les permite a las firmas locales seguir el ritmo internacional del progreso tecnológico?
3. ¿Están las industrias reguladas alcanzando los niveles internacionales de productividad?

Entre los países de la OECD, la publicidad ha demostrado ser el principal mecanismo de fortalecimiento de la ley antimonopolio.

PERSPECTIVAS FUTURAS: EL DESAFÍO MULTILATERAL

No hay duda que la apertura es un instrumento clave para impulsar la competencia. Ahora bien, las conductas anticompetitivas no están ligadas al tamaño del mercado, sino que resultan de distorsiones existentes en una economía abierta.

La apertura no es un instrumento suficientemente fuerte para imponer reglas de competencia convergentes en el hemisferio (en el caso del ALCA). Tampoco lo es la adopción de leyes anti-monopólicas sin el apoyo de mecanismos complementarios para frenar los intereses sectoriales.

El mayor problema que enfrentan las agencias antimonopólicas en el Mercosur y en el resto de Latinoamérica no es disciplinar al sector privado sino lidiar con la inconsistencia de las acciones gubernamentales. El único instrumento efectivo es la defensa de la competencia, ya que promueve la transparencia y, en consecuencia, las condiciones políticas para abolir esas inconsistencias.

La promoción de la transparencia del mercado puede ser una alternativa posible, aunque no inmune a las presiones. La publicación periódica de estudios, el mantenimiento de bases de datos sobre las barreras de acceso, las tasas de rendimiento y otras condiciones de competencia en los distintos sectores económicos no requieren cambios institucionales significativos y pueden ser implementados en cualquier país. Es por ello que la transparencia es el principal instrumento para controlar tanto las prácticas anticompetitivas como la inconsistencia en las políticas gubernamentales.

En la OMC, el debate sobre la efectividad de un acuerdo multilateral sobre reglas de competencia recién está empezando. Sin embargo, esto no significa que la PC no sea relevante en ese ámbito. Por un lado, Estados Unidos sostiene que la discusión a nivel multilateral es aún prematura ya que muchos miembros de la OMC no han siquiera establecido leyes anti-monopólicas a nivel nacional. Por otro lado, la UE está presionando para que se establezcan lineamientos generales de PC, que les permitan a los miembros de la OMC imponer reglas mínimas a fin de promover la cooperación entre los gobiernos en la lucha antimonopólica.

(*) Este Brief fue elaborado por Verónica Pellegrini en base a los trabajos realizados por José Tavares de Araujo en el marco de LATN.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar